

Centros Cívicos y Municipios Canarios ante el
desafío de la descentralización y el gobierno
multinivel.

*Martín Pardo*¹

Cuarto Congreso Nacional de Ciencia Política.

Montevideo - Noviembre de 2012.

¹ Martín Pardo es politólogo desde el año 2000. Es responsable de la Unidad de Centros Cívicos de Canelones (Dirección General de Gobiernos Locales) desde Octubre de 2010.

Indice –

Pág.	Capítulo
3	I. <i>Introducción y marco metodológico</i>
5	II. <i>La nueva legislación: los tres niveles de Gobierno y ¿la participación ciudadana?</i>
8	III. <i>El territorio como espacio de convergencia: la desafiante complejidad de una gestión multinivel.</i>
9	IV. <i>¿Es posible pensar en un modelo de articulación territorial descentralizada?</i>
15	V. <i>El papel de los Gobiernos Locales en la articulación multinivel: el riesgo de enfrentar “de cada pueblo un paisano”.</i>
19	VI. <i>Claves para mayores y mejores capacidades en el territorio: metodología, información e intersectorialidad.</i>
31	V. <i>Apuntes finales para profundizar: pistas, desafíos y riesgos.</i>
34	VI. <i>Principales referencias bibliográficas y documentales. Anexo informativo, pautas y herramientas metodológicas.</i>

I. Introducción y marco metodológico.

Desde el año 2005, el gobierno nacional encabezado por el Frente Amplio, ha puesto en la agenda pública la necesidad de dar un verdadero impulso a la descentralización política y a la participación ciudadana. Dicho proceso de transformación integró la necesidad de reformular la legislación para incorporar un tercer nivel de gobierno local (y por tanto modificar también aspectos electorales). Además se han realizado esfuerzos por articular estructuras centrales con los gobiernos departamentales y a partir del 2010 con los municipios. Ahora bien, coordinar estratégicamente la presencia pública multi-institucional en los territorios ha sido históricamente complejo, planteando grandes desafíos desde la perspectiva estratégica y desde la propia gestión cotidiana de las políticas públicas. En el presente trabajo se propone un repaso de una experiencia concreta que de algún modo sintetiza un modelo de intervención y la gestión cotidiana en territorio: los Centros Cívicos de Canelones. Se procura abordar el tema desde una visión técnica y política del mencionado dispositivo, asumiendo el aporte que han implicado para la transformación de localidades donde se ha insertado, pero también los desafíos que representa su funcionamiento para los actores locales que lo componen. En particular sus respectivos municipios.

El gobierno de Canelones comenzó a trabajar en la consolidación de un dispositivo multinivel, que marca la convergencia de diversas prestaciones en un territorio: el Centro Cívico. Es interesante analizar la viabilidad de los Centros Cívicos como ámbitos propicios desde el nivel territorial para apuntar a una efectiva integración de los tres niveles de gobierno y abrir nuevos canales de participación e incidencia de la comunidad. Aunque, claro está, también es pertinente examinar las tensiones inherentes a la propuesta, en particular con los gobiernos locales y sus funciones.

El inicio del nuevo ciclo de gobierno nacional y departamental (2010-2015) y la aprobación de las leyes que descentralizan el poder político, son datos absolutamente relevantes, que marcan una transformación significativa en la perspectiva de la gestión pública en los territorios. Aún reconociendo que la propia ciudadanía votó por primera vez sus gobiernos locales sin tener demasiado conocimiento de lo que implicaba e incluso asumiendo las limitaciones para la gestión que los municipios tienen para éste primer quinquenio de funcionamiento.

Durante el período de gobierno departamental 2005 – 2010 en el departamento de Canelones, se comenzó a trabajar en la creación, instalación y consolidación de un nuevo dispositivo que marca la convergencia de múltiples programas sociales de nivel nacional, departamental y local, en un mismo territorio de referencia, buscando romper la fragmentación. El Centro Cívico Dr. Salvador Allende instalado en julio de 2008 y el más reciente Centro Cívico de Nicolich (inaugurado en abril de 2012), son dos concreciones importantes que marcan experiencias, en algunos aspectos comunes y transversales y en otros bien diferentes, de cómo favorecer una gestión exitosa multinivel integrando a los municipios.

Este documento se propone avanzar sobre la pertinencia de los Centros Cívicos canarios como espacios territoriales adecuados para apuntar a una efectiva integración articulada multinivel. Dicha propuesta plantea por cierto, vías o caminos que muestran verdaderas posibilidades, al tiempo que también es posible identificar riesgos o amenazas que deberán ser abordadas o mitigadas en un proceso de exploración que pueda finalizar en un efectivo punto de encuentro.

Metodología de trabajo

Además del análisis de información documental y bibliográfica, se desarrollaron 11 entrevistas a informantes calificados en base a una pauta previamente elaborada. Los protagonistas de las mencionadas entrevistas son referentes de gestión (tanto institucional, política, técnica y territorial) de múltiples dispositivos que funcionan dentro de los dos Centros Cívicos mencionados.

Cabe destacar y agradecer el apoyo y la participación en el presente trabajo de la Licenciada en Comunicación Lucila Carbajal, responsable de realizar la mayoría de las entrevistas y encargada de la sistematización de dicho material. Insumo sustantivo y complementario de la presente elaboración.

II. La nueva legislación: los tres niveles de Gobierno y ¿la participación ciudadana?

Si bien ya la reforma constitucional del año 1996, consagraba que “... *el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general*”², por la vía de los hechos la materialización de dicho proceso en buena medida comienza con la promulgación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana N° 18.567, el pasado año 2009. Texto al que luego complementaron otras iniciativas (como las Leyes N° 18.644, 18.659 y 18.665), que fueron incorporando nuevos elementos en el marco de una muy compleja implementación, aún en marcha.

De acuerdo a lo establecido en la norma, los nuevos municipios que se constituyen en tercer nivel de gobierno, son aquellos que tienen una población superior a los cinco mil habitantes en 2010 (esto se modifica a los dos mil habitantes a partir de los comicios siguientes), justificando territorial y demográficamente la existencia de las nuevas estructuras políticas que apuntan a favorecer la participación ciudadana.

Se destacan como “*principios cardinales*”³ de la descentralización local:

- 1) La preservación de la unidad departamental territorial y política.
- 2) La prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes.
- 3) La gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los Municipios en el marco del proceso de descentralización.
- 4) La participación de la ciudadanía.
- 5) La electividad y la representación proporcional integral.

² Constitución Nacional 1996, Artículo 50.

³ Ley de Descentralización y Participación Ciudadana.

6) La cooperación entre los Municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas.

¿Y la participación?

Antes de ingresar en una exhaustiva descripción de los Centros Cívicos y centrar el objeto del presente trabajo en el papel que en los mismos desarrollan los municipios, resulta pertinente formular algunas interrogantes que, desde nuestro punto de vista, si bien no obstaculizan, complican enormemente desde la propia formulación legislativa el no menor “asunto” de la participación ciudadana. Es por demás llamativo que en los capítulos que componen el texto de la ley no haya referencias específicas y concretas al tema de la Participación Ciudadana. Sólo se refiere al tema en el propio nombre, en el artículo tres, donde se dice que la participación es un “principio cardinal” y luego se establece en el artículo 13: que es cometido de los municipios: *“Crear ámbitos de participación social...(y) Presentar anualmente ante los habitantes del Municipio, en régimen de Audiencia Pública, un informe sobre la gestión desarrollada en el marco de los compromisos asumidos, y los planes futuros”*⁴.

Las referencias al tema son absolutamente genéricas y de ningún modo se indica cómo se efectiviza la participación ciudadana. Entonces surgen varias preguntas, de las cuales sólo resumiremos algunas a continuación:

¿Cómo se impulsa la participación con esta ley, en términos de apropiación de espacios e incidencia ciudadana en la eventual definición de planes o políticas?

El único aspecto al que se refiere desde esa perspectiva es en el Capítulo V, cuando menciona la posibilidad de iniciativa ante el Gobierno departamental cuando: *“El 15% (quince por ciento) de los ciudadanos inscriptos en una localidad o circunscripción tendrá el derecho de iniciativa ante el Gobierno Departamental en los asuntos de su competencia, incluida la iniciativa para constituirse en Municipio”*⁵...”. Pero no se trata de ninguna novedad ya que esta petición está enmarcada en la Constitución vigente y rige tanto para el nivel nacional, como el departamental y el local.

⁴ Artículo 13 de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana.

⁵ Artículo 16 de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana.

¿No es excesivamente restringido pensar la participación ciudadana como la iniciativa referida ante el gobierno departamental o el derecho al voto a un Alcalde y cinco concejales que administrarán su Municipio de referencia cada cinco años?

En sintonía con la pregunta anterior; ¿no resulta absolutamente restrictiva también la formulación de la ley en relación a candidaturas que inexorablemente definen las estructuras partidarias?

Se abre una gran inquietud desde la perspectiva de la participación ciudadana, ¿era absolutamente inviable examinar otras alternativas de asociación de vecinos o redes por fuera de los partidos políticos?

Otro ejemplo restrictivo, es el de la imposibilidad de votar cruzado, esto es, apoyar a un partido al nivel local y otro a escala departamental. Eso impide que si un vecino de una localidad quiere apoyar a otro vecino que sintoniza con un partido X, no pueda hacerlo porque en realidad a nivel departamental apoya a Z o viceversa.

Somos conscientes que la canalización de las candidaturas a municipios desde asociaciones vecinales, lemas accidentales o estructuras no partidarias y la posibilidad de voto cruzado, son aspectos que trascienden las posibilidades de la propia ley. El sistema electoral tiene resorte constitucional y requiere reformas en ese sentido. Pero no se trata de pedirle a la ley lo que no puede dar, sino que lo que corresponde preguntarse es sino era pertinente iniciar el proceso de transformación de la gestión pública, incorporando un tercer nivel de gobierno, abarcando todas las dimensiones que lo afectan. Y eso incluye la materia constitucional en general y el sistema electoral en particular.

Las anteriores son consideraciones que si bien no forman parte del núcleo duro del presente estudio nos parecen muy significativas y a tener en cuenta, justamente para que la participación ciudadana sea efectiva y no se quede en títulos rimbombantes. Las normas a nivel departamental vienen registrando algunos tímidos avances en este punto.

Sin pretender ingresar en las enormes implicancias identificadas y otras que recién comienzan a vislumbrarse a partir de la integración del tercer nivel de gobierno,

tomando como referencia la breve descripción del marco legislativo⁶, resulta pertinente y relevante avanzar en la reflexión relativa a modelos de gestión que puedan asociarse a este proceso de profunda transformación también a escala territorial.

En el capítulo siguiente se ingresará en la descripción de los Centros Cívicos Canarios como espacios que pueden eventualmente transformarse en dispositivos potencialmente propicios al nuevo formato descentralizador. No sólo por la convergencia geográfica y la posibilidad de coordinar programas y prestaciones de distintos niveles gubernamentales en un mismo territorio, sino por presentarse como un lugar propicio para favorecer la participación ciudadana y la presencia de la sociedad civil.

Es también oportuno revisar cómo se contemplan y efectivizan los espacios de participación en la perspectiva de los dos municipios tomados en cuenta para el análisis.

III. El territorio como espacio de convergencia: la desafiante complejidad de una gestión multinivel.

El artículo 4º de la Ley señala que: *“Los acuerdos previstos en el artículo 262 de la Constitución de la República, entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, podrán incluir la radicación de servicios y actividades del Estado para su ejecución por los Municipios”*. Desde ese punto de vista parece relevante rescatar el proceso y la acumulación de la experiencia de los Centros Cívicos de Canelones como propuesta de dispositivo que pueda, en la medida que afronte y asuma determinados desafíos, constituirse en una especie de “traje a medida” de la nueva coyuntura descentralizadora. El sustento de dicha afirmación es que se trata de un espacio privilegiado y dispuesto a una articulación virtuosa de los tres niveles de gobierno, pero además que puede favorecer la participación ciudadana.

Un argumento central de las propuestas descentralizadoras se vincula con la necesidad de generar sistemas o esquemas donde, más allá de la representación ciudadana, se potencie y efectivice la participación. Esto se expresa en mayores autonomías ciudadanas donde exista conciencia de los derechos a ejercer y exigir, pero además

⁶ Para profundizar en los detalles y las implicancias de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana se recomienda: Oroño, Abel – *“Los Municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación”*. FESUR – Abril 2010.

canales y herramientas concretas de apropiación desde la sociedad civil para el ejercicio de ciudadanía.

Se han escrito ríos de tinta en lo que implica descentralizar para el Estado, sus servicios y políticas a escala territorial. La desconcentración por otra parte de los programas debe estar necesariamente acompañada del empoderamiento de los actores locales. Los Estados centralistas en buena medida han ido perdiendo fuerza y paulatinamente eso hizo que los gobiernos departamentales y locales asumieran nuevos desafíos (que también son parte de ese Estado), pero que se encuentran más próximos al territorio. Es el territorio el lugar donde en definitiva convergen los diversos programas y las políticas. Es el territorio el lugar más próximo al ciudadano y por tanto, el ámbito privilegiado para que este último vea incrementada su capacidad de exigir derechos y ejercer un efectivo control sobre las prestaciones existentes.

La sociedad moderna ha complejizado e incrementado sus demandas y un Estado centralizado difícilmente es capaz de responder a esas características con eficacia y eficiencia. La cercanía con el ciudadano puede contribuir a la identificación de alternativas, propuestas y soluciones más cercanas a los problemas de los ciudadanos. Es allí, en la cancha del territorio, donde los gobiernos locales debieran adquirir protagonismo y jugar decisivamente, con un manejo mucho más exhaustivo de las particularidades que distinguen a cada comunidad de referencia. Pero es importante tener en cuenta que los abordajes no siempre pueden ser desarrollados a nivel local y en muchos casos requieren de la articulación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno, es decir: lo local, lo departamental e incluso lo nacional o central.

El marco normativo para la descentralización, repasado en el capítulo anterior, efectivamente describe líneas orientadoras que operan en favor de nuevas estructuras o subsistemas de gobierno con funciones específicas creadas para favorecer una mayor autonomía y la proximidad con los servicios públicos. Ahora bien, hasta aquí se ha planteado en los papeles una re configuración sustentada en la proximidad *Estado – Ciudadano* y en mayores autonomías locales. Pero pasar de esa lectura teórica a la práctica nos obliga a introducir factores enormemente complejos y desafiantes en esa nueva dinámica.

Centros Cívicos Canarios

El gobierno departamental canario viene avanzando en la instalación de los Centros Cívicos en distintas localidades de Canelones, con el objetivo de favorecer la inter-institucionalidad de programas y políticas con acento en la inclusión social, apuntando a mejorar la calidad de vida de las familias del departamento. En Barros Blancos, desde el año 2008, y en Nicolich, desde abril del presente 2012, se viene ampliando y potenciando el trabajo con una gran presencia multi-institucional que procura atender distintas necesidades y demandas de la población de dichas localidades.

En ese marco están funcionando, además de los municipios y programas del Gobierno Departamental, diversos programas del MIDES, del INAU, ASSE, Ministerio de Trabajo, ANEP, la Cátedra de Medicina Familiar y Comunitaria de la Facultad de Medicina (UdelaR), el Programa CECAP del MEC, Sala Digital- Biblioteca y Ludoteca de la Dirección de Cultura, BPS, el Centro de Atención Ciudadana de la OPP, SOCAT, Proyecto Interín, Policía Comunitaria, UTU-FPB, entre otros.

Cuadro 1: Dispositivos institucionales del Centro Cívico de Barros Blancos.

Nombre del Dispositivo	Objetivo de la prestación.	Dependencia Institucional.
Centro de Educación, Capacitación y Producción (CECAP) Barros Blancos.	Inserción de jóvenes de entre 12 y 15 años que se encuentran fuera del sistema educativo formal en propuestas de recreación, producción y capacitación.	Ministerio de Educación y Cultura (MEC).
Centro Público de Empleo (CEPE).	Generar oportunidades de inserción laboral a personas desocupadas y acompañar procesos de preparación para el mundo laboral.	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), Comuna Canaria, Facultad de Medicina de la Universidad de la República.	Brindar asistencia primaria en salud a vecinos de Barros Blancos.	Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) – Universidad de la República (UDELAR).
Centro de Referencia Educativo Social del Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU).	Desarrollar programas y propuestas para niños, niñas y adolescentes preservando y promoviendo sus derechos.	Instituto de la Niñez y la Adolescencia (INAU).
Proyecto INTER – IN.	Acompañar el proceso educativo de niños y niñas con dificultades de aprendizaje procedentes de las escuelas de Barros Blancos.	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), ASSE, MIDES , INAU.
Oficina Territorial del Ministerio de Desarrollo Social.	Atender a la población en situación de vulnerabilidad de la localidad y desarrollar los programas ministeriales en el territorio.	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).
Centro de Atención Ciudadana (CAC).	Acercar a los ciudadanos a prestaciones estatales desde un nuevo paradigma de gestión pública, dinamizando los tiempos.	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).
Policía Comunitaria.	Apuntar a la prevención del delito desde un enfoque social e integral y favoreciendo la coordinación con otros dispositivos institucionales.	Ministerio del Interior (MI).
Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial.	Favorecer el vínculo de familias de Barros Blancos a prestaciones en materia de infancia y adolescencia en particular.	Lo integran equipos técnicos de organizaciones sociales que trabajan en la localidad.
Municipio de Barros Blancos.	Administrar y gestionar servicios locales vinculados con; programas locales y regionales de desarrollo, obras en general (vialidad, tránsito, espacios públicos, entre otros).	Intendencia Departamental de Canelones.
Sala Digital-Biblioteca y Ludoteca.	Generar propuestas de inclusión cultural y digital.	Intendencia de Canelones
Dirección Desarrollo y Cohesión Social	Atención a familias de contextos de mayor vulnerabilidad de la localidad	Intendencia de Canelones
Unidad de Gestión de Centros Cívicos	Gestión y coordinación interinstitucional y convenios con instituciones	Intendencia de Canelones
Ambulancia Servicio 105	Traslado a accidentados y atención de emergencias	ASSE

(Fuente: Elaboración propia en base a Sistema Integrado de Gestión de la Información Gobiernos Locales IC).

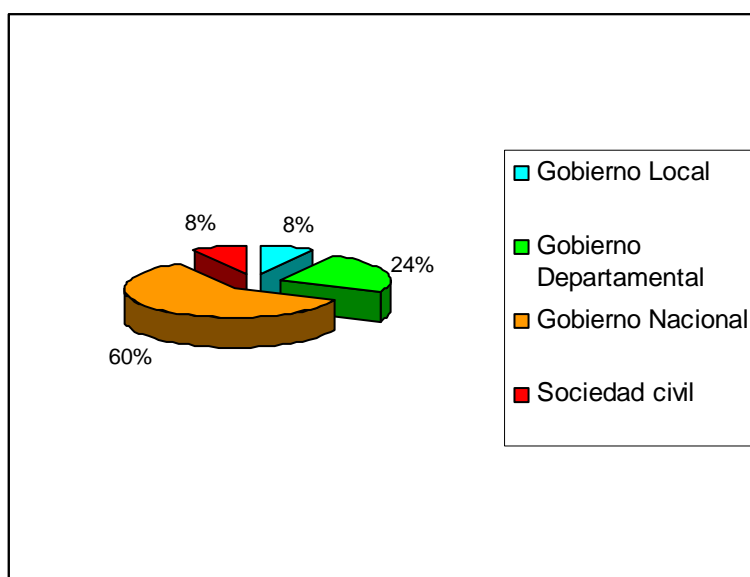
Cuadro 2: Dispositivos institucionales del Centro Cívico de Nicolich.

Nombre del Dispositivo	Objetivo de la prestación.	Dependencia Institucional.
UTU -FPB	Inserción de adolescentes y jóvenes en propuestas educativas y formativas.	Universidad del Trabajo del Uruguay.
Oficina atención del BPS	Trámites y atenciones a empresarios, trabajadores y pensionistas de la localidad.	Banco de Previsión Social.
Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), .	Brindar asistencia primaria en salud a vecinos de Nicolich.	Administración de los Servicios de Salud del Estado(ASSE) .
Proyecto INTER – IN.	Acompañar el proceso educativo de niños y niñas con dificultades de aprendizaje procedentes de las escuelas de Nicolich.	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), ASSE, MIDES , INAU.
Oficina Territorial del Ministerio de Desarrollo Social.	Atender a la población en situación de vulnerabilidad de la localidad y desarrollar los programas ministeriales en el territorio.	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).
Policía Comunitaria.	Apuntar a la prevención del delito desde un enfoque social e integral y favoreciendo la coordinación con otros dispositivos institucionales.	Ministerio del Interior (MI).
Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial.	Favorecer el vínculo de familias de Nicolich a prestaciones en materia de infancia y adolescencia en particular.	Lo integran equipos técnicos de organizaciones sociales que trabajan en la localidad.
Municipio de Nicolich.	Administrar y gestionar servicios locales vinculados con; programas locales y regionales de desarrollo, obras en general (vialidad, tránsito, espacios públicos, entre otros).	Intendencia Departamental de Canelones.
Sala Digital-Biblioteca y Ludoteca.	Generar propuestas de inclusión cultural y digital.	Intendencia de Canelones
Dirección Desarrollo y Cohesión Social	Atención a familias de contextos de mayor vulnerabilidad de la localidad	Intendencia de Canelones
Unidad de Gestión de Centros Cívicos	Gestión y coordinación interinstitucional y convenios con instituciones	Intendencia de Canelones

(Fuente: Elaboración propia en base a Sistema Integrado de Gestión de la Información Gobiernos Locales

En ese contexto de múltiples servicios funcionando en un mismo territorio, la concepción del Centro Cívico como espacio geográfico y estratégico en el que las prestaciones convergen se torna un aspecto sustantivo. Principalmente al momento de promover y propiciar una articulación entre políticas y programas, tanto de orden nacional, como departamental y local. Ambas experiencias brindan nuevos insumos muy relevantes para propiciar coordinaciones sustantivas en una nueva perspectiva de articulación e integración multinivel.

Gráfico 1: Clasificación de dispositivos del Centro Cívico por tipo de actor.



(Fuente: Elaboración propia en base a Sistema Integrado de Gestión de la Información Dirección de Gobiernos Locales).

De los 25 dispositivos que funcionan en ambos Centros Cívicos, cabe destacar cinco rasgos absolutamente relevantes:

1. Convergen en un mismo espacio geográfico.
2. Desarrollan estrategias y abordajes que tienen como destinatarios fundamentales a los ciudadanos de las dos localidades involucradas (Nicolich y Barros Blancos).
3. Hay un claro predominio de programas del gobierno central (15) y en segundo caso departamental (6) sobre el local (2).
4. La convergencia geográfica, no necesariamente garantiza articulaciones sustantivas, ni coordinaciones estratégicas.
5. La perspectiva que el gobierno local tiene sobre la potencialidad de un Centro Cívico afecta y en buena medida determina, el éxito de la gestión cotidiana en el territorio.

Un elemento adicional a destacar es que, además de los dispositivos mencionados que desarrollan intervención sistemática en los Centros Cívicos, hay una periódica participación relevante de otras redes y actores sociales:

- Ligas de Baby Fútbol

- Asociación de Discapacitados
- Comisión de Actos y Festejos
- Comisión de Patrimonio
- OSC y Cooperativas
- Comisión de Usuarios de la Salud
- Asociaciones de Artesanos
- Asamblea de Feriantes.
- Mesas y Nodos de coordinación de vecinos y operadores institucionales.

Resulta pertinente y relevante ahondar sobre la experiencia concreta de los Centros Cívicos, en particular en el acumulado del proceso, a los efectos de identificar marcos interinstitucionales, pero también desde el plano de la gestión concreta y sustantiva de políticas que puedan favorecer la perspectiva descentralizadora que marca, de manera inminente e irreversible, la nueva legislación en la materia. Se trata en definitiva de reconocer avances e identificar desafíos orientados a la construcción de nuevos “mojones” en materia de articulación entre políticas y programas, tanto de orden nacional, como departamental y local.

Se han estudiado múltiples casos nacionales en el contexto latinoamericano y la situación del Estado uruguayo no está ajena, en lo que respecta a la compartimentación de las políticas y sus niveles. *“Tanto en sentido vertical como horizontal, los programas y acciones gubernamentales se bifurcan, multiplican y superponen en lógicas diversas, en objetivos encontrados, racionalidades divergentes. Además, al incluir una mayor pluralidad de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales en la hechura de políticas, los ejes articuladores se diluyen más fácilmente, los objetivos se interpretan de muchas maneras y éstos se buscan alcanzar con herramientas totalmente diferentes⁷”*. Ahora; ¿basta con favorecer la instalación de distintos programas y prestaciones en un mismo territorio para resolver tantas dificultades? Podríamos empezar desde ahora a decir que no, que no alcanza.

Más allá de una compleja y hasta tediosa negociación casi permanente para la elaboración de convenios con los distintos organismos y el avance en materia de

⁷ Cabrero Mendoza, Enrique - ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social?:

Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Noviembre 2008.

infraestructura, la experiencia de los Centros Cívicos viene generando aportes relevantes en materia de metodología de articulación y construcción interinstitucional que desarrollaremos más adelante.

IV. El papel de los Gobiernos Locales en la articulación multinivel: el riesgo de enfrentar “de cada pueblo un paisano”.

La experiencia canaria con los dos Centros Cívicos examinados refleja algunas líneas comunes, homogéneas y transversales, pero también otras bien distintivas y específicas. Es decir que el posicionamiento de los municipios de Nicolich y Barros Blancos en relación a la iniciativa tiene también rasgos bastante disímiles, porque ya veremos que no se trata de matices.

Pero para señalar primero dimensiones comunes de ambas experiencias, cabe destacar:

- Inserción en localidades que se han expandido enormemente en términos socio-demográficos en las últimas décadas; y que requieren de un acompasamiento de los servicios públicos y sus infraestructuras.
- Perspectiva de instalación que va ampliando nuevos proyectos y servicios gradualmente.
- Comunidades que se apropian y participan de las propuestas, cuando se construyen ámbitos propicios para ello.
- Negociaciones interinstitucionales complejas con los programas que se van integrando.
- Desafíos en materia edilicia y de infraestructura.
- Presencia del gobierno departamental con varios proyectos.
- Presencia de la Unidad de Centros Cívicos procurando construir una agenda integral y articulada entre todos los proyectos, pero con carencias para efectuar cotidiano seguimiento (falta de capital humano).
- Existencia de un Comité interinstitucional que nuclea a todos los actores de cada Centro Cívico para una coordinación mensual o bimensual.

Claro que se podría afirmar que son múltiples las líneas comunes a ambos dispositivos, pero cuando hacemos el aterrizaje específico sobre la perspectiva que cada uno de los

alcaldes involucrados tiene de estos temas, las distancias y diferencias de enfoque se evidencian:

A continuación presentamos una tabla que marca conceptos bastante divergentes entre los alcaldes de una y otra localidad:

Nombre	Función	¿Que implica el Centro Cívico para su localidad?	Principales Oportunidades del CC	Principales debilidades del CC	Propuestas	¿Cuál debe ser el rol del Municipio en el CC?	¿Cómo ha impactado el Centro Cívico en su localidad?
Napoleón Da Roza	Alcalde Barros Blancos	Acerca servicios públicos a la gente, pero el Municipio no debería integrar y depender de un Comité Interinstitucional para tomar decisiones.	Tener servicios públicos en el lugar.	-Inseguridad en la zona. -Ubicación del Centro Cívico conspira con el Municipio. -El CC tendría que estar en (el medio) de la ciudad de Barros Blancos. - No contar con cajero automático.	- Ampliar horario del Centro Cívico, quizás doble horario. -Contar con policlínica 24 horas. - Contar con más funcionarios. - Poner Cerca perimetral. - Posibilidad de tener un cajero para cobrar.	- El gobierno local no debería estar inserto en el Centro Cívico. -Sí tener una dependencia física allí. Pero no genera una convicción en la gente de que se necesita un gobierno local fuerte.	- Acercó servicios que no tenían a la población pero no se debe confundir su rol con el de los gobiernos locales.
Rúben Moreno	Alcalde Nicolich	Aporta para mejorar la coordinación entre las instituciones de la zona y de los espacios comunitarios. Es generador de cultura y colabora en generar una mayor identidad local.	-Mejorar los servicios y traer más servicios públicos y privados. -Genera oportunidades de mejora y desarrollo para el Municipio.	- Organizar el cronograma de espacios compartidos (como la biblioteca, el salón comunitario. - Mejorar lo que aporta cada institución para mejorar los espacios, interiores, exteriores, la limpieza, además de los gastos comunes económicos.	-Instalación de la biblioteca con sala de informática. - Mejorar la coordinación con las instituciones participantes	Hay una fuerte presencia del Alcalde en el Centro Cívico, pero creo que va mejorar el rol cuando se afirme el Consejo en su totalidad como un ejecutor más.	- Desde el 2005 se han instalado distintos servicios: CAIF, SOCAT, Policlínica. -La creación del CC, ayuda muchísimo a la identidad de la zona, a tener un espacio en común y que la gente se apropie del mismo.

Parece bastante categórica la antítesis en las percepciones, al tiempo que uno percibe al Centro Cívico como una amenaza al “poder local” e incluso reclama autonomía para ciertas decisiones de todo el predio que se discuten en un Comité Interinstitucional, el otro se percibe como un actor importante, pero integrado a la red de instituciones. El

alcalde Da Roza entiende que el Centro Cívico: “conspira contra el municipio”. El alcalde Moreno lo percibe como una oportunidad de: “coordinación entre instituciones” y de afirmar la identidad local y “la apropiación de los vecinos”.

Este ejemplo acotado apenas a la percepción que dos alcaldes pueden tener sobre un tema (el Centro Cívico de su localidad), parece muy ilustrativo de la complejidad y el tamaño desafío que supone intentar “alinearse” objetivos de gobierno en una perspectiva multinivel. Cabe destacar que los alcaldes mencionados pertenecen al mismo partido que hoy gobierna el país y el departamento, es decir que no caben ni siquiera elementos de política partidaria en el análisis.

Pero además, de las distintas visiones de los dos alcaldes, podemos analizar a partir de las entrevistas con referentes institucionales y territoriales de uno y otro Centro Cívico, también enfoques diversos con relación a la percepción sobre la participación de los municipios y los énfasis necesarios de la gestión. La siguiente tabla agrega dos referentes institucionales de Barros Blancos y dos de Nicolich:

Nombre	Función	¿Que implica el Centro Cívico para su localidad?	Principales Oportunidades del CC	Principales debilidades del CC	Propuestas	¿Cuál debe ser el rol del Municipio en el CC?	¿Cómo ha impactado el Centro Cívico en su localidad?
Julio Braida	Referente ASSE Barros Blancos	Una gran oportunidad de trabajo coordinado y mutuos beneficios para la población y las instituciones que lo integramos.	<ul style="list-style-type: none"> - Construir un proyecto común entre los actores e instituciones que conformamos el Centro Allende. - Coordinaciones interinstitucionales e intersectoriales facilitadas por la cercanía física y el relacionamiento. - Que el Centro Cívico se transforme en referencia para los ciudadanos de Barros Blancos. 	<ul style="list-style-type: none"> - La no comprensión de la necesidad de proyecto colectivo por parte de figuras determinantes en el Municipio. - Las cargas horarias de las diferentes instituciones con gran concentración de actividades dificulta la planificación y el accionar colectivos. - La lentitud en la ejecución de las obras edilicias. -Dificultades en el apoyo central de varias de las instituciones que integramos el 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer el rol del Comité Interinstitucional para potenciar coordinaciones y servicios para la comunidad de Barros Blancos. - Generar más encuentros y espacios de participación de la comunidad. - Liderar y coordinar desde Cte. Interins. Apoyos externos para desarrollar el propio CCSA 	<ul style="list-style-type: none"> - Su rol es centralizador de decisiones prescindiendo del papel del Comité Interinstitucional. - Debería tener mayor integración con el funcionamiento de todo el centro y ser factor dinamizador del trabajo colectivo. 	<ul style="list-style-type: none"> De gran importancia. El impacto pasa por la transformación que ha tenido la zona desde la instalación del CCSA, haciendo crecer una zona de B Blancos que no tenía espacios compartidos

Nombre	Función	¿Que implica el Centro Cívico para su localidad?	Principales Oportunidades del CC	Principales debilidades del CC	Propuestas	¿Cuál debe ser el rol del Municipio en el CC?	¿Cómo ha impactado el Centro Cívico en su localidad?
				CCSA.			
Angela Firpo	Referente CAC-OPP Barros Blancos	La posibilidad de coordinar y articular acciones con otras instituciones, aunando esfuerzos, siendo más eficaces en el uso de los recursos y de los servicios destinados a la comunidad.	-Articular recursos y acciones. -Participación integral desde la promoción de Derechos. - Facilitar la accesibilidad a los vecinos y vecinas a los servicios, desde un una perspectiva de coordinación y descentralización.	-Tiempos institucionales dificultan las reuniones interinstitucionales. -Objetivos diferentes de las instituciones dificultan los acuerdos en común. -Falta de recursos materiales y edilicios.	- Incluir estructuras como servicios higiénicos Públicos y un comedor o cantina - Fotocopiadora para las instituciones que no cuentan con una y para el publico. - Incluir espacios recreativos para niños y mayores	El rol debería ser de coordinación e integración institucional, referenciado a los dispositivos y promoviendo la participación democrática de todos. Actualmente estas características se perciben pero faltaría mayor presencia a fin de evitar las decisiones en busca de beneficios individuales.	-Son un excelente recurso de accesibilidad y llegada de los servicios a la comunidad. -La coordinación y articulación en la implementación de programas y Políticas institucionales logran mejores y más abarcativos resultados, sin duplicar acciones.
Alejandra Scarón	Desarrollo y Cohesión Social Comuna Canaria	El Centro Cívico favorece esta articulación al compartir un mismo espacio. Por lo tanto, las respuestas a los vecinos son integrales.	El espacio compartido y la cercanía al mismo de otras instituciones.	-Centro Cívico versus redes de articulación preexistentes. -Ubicación en el centro del territorio del Municipio, sobre la ruta. -Accesibilidad.	Habría que pensar en su ampliación. Vienen nuevos servicios que requieren de espacios así como algunos proyectos posibles (huerta, feria de artesanos, etc.)	Intentar que el Centro Cívico no sea algo paralelo a lo ya existente o que por lo menos no sea visto así. De alguna manera se llega al Centro Cívico por la participación de vecinos e instituciones que articulando han logrado cosas.	Facilita el armado de proyectos compartidos y la optimización de recursos. También en esto es importante no olvidar la participación de los vecinos, especialmente al diagnosticar.
Alicia García	Área información y bibliotecas Comuna Canaria ⁸	Es un espacio colaborativo, y se respetan las singularidades, roles y enfoques apuntando a objetivos comunes.	- La proximidad de los dispositivos - La convergencia de los vecinos -La iniciativa de los vecinos	- Aspectos operativos y de convivencia - Falta de estabilidad de recursos humanos	- Consolidar normativa interna y discernir áreas y responsabilidades	-Existe una lectura errónea de su propio rol y de lo que el Centro Cívico significa. De esa lectura parten sus acciones y sus omisiones.	Es una forma de hacer llegar el Estado a las personas y vincular a las personas entre sí. Por el momento es una oportunidad excelente y que puede enquistarse y deformarse si no la volvemos a su cause

⁸ Alicia García de León es referente institucional de la Dirección departamental de Cultura para los dos Centros Cívicos, por lo que sus conceptos aplican en una generalidad.

En la percepción de referentes institucionales que trabajan en territorio también aparecen referencias a diversas formas de conducción de uno y otro Municipio.

Veamos a continuación algunos otros testimonios de referentes importantes en este procesp. El actual Director General de Gobiernos Locales de la Comuna Canaria identifica en las siguientes palabras una serie de desafíos no menores:

“Uno de los desafíos es el de lograr un proyecto que tenga una perspectiva estratégica y complementaria, es decir que la estrategia de gobierno departamental pueda ser retroalimentada a nivel local y viceversa... Otro importante aspecto a trabajar tiene que ver con la puesta en práctica los acuerdos alcanzados (entre instituciones, en materia de coordinación y aplicación básicamente por las estructuras de cada institución) La complementariedad es mucho más dificultosa que en un servicio básico...”

En el mismo sentido Abel Oroño⁹ remarca la necesidad de *“emitir señales departamentales y locales congruentes”*. Además para Oroño: *“El Municipio debiera estar integrado ineludiblemente en el Centro Cívico y, como tal, brindar el más amplio apoyo a la Unidad de Gestión, comprometiéndose con la construcción institucional en curso e, incluso, liderando la implementación del desafío en cuestión”*.

El rumbo está marcado, la coordinación interinstitucional es un rasgo central para todo Centro Cívico, pero además el papel de los Municipios resulta decisivo y hasta determinante en las oportunidades de mejora del dispositivo. Se trata de un aspecto que requiere de ser trabajado por los propios gobiernos locales, mejorando sus capacidades, pero que implica también enormes desafíos a nivel departamental. En términos generales, si bien se han desarrollado planes y proyectos de formación de municipios, las carencias para la gestión que los mismos denotan en estos primeros años es muy importante. Pero no se trata sólo de capacidades de gestión, sino que también cabe asignar influencia en los personalismos y enfoques de los líderes locales.

⁹ Licenciado y Magíster en Ciencia Política (FCS, UdelaR), candidato a Doctor en Ciencia Política por la misma institución. Se desempeñó como Director de Descentralización de la Intendencia de Canelones (2005-2010), y en la presente Legislatura como Asesor de la Intendencia de Canelones en referencia a Gobiernos Departamentales y Congreso de Intendentes. Coordinador Municipal por el Congreso de Intendentes.

V. Claves para mayores y mejores capacidades en el territorio: metodología, información e intersectorialidad.

Los Centros Cívicos Canarios nacen con una marcada preocupación por romper con la fragmentación de las políticas sectoriales: *“Con un Estado unitario y centralizado como el uruguayo, se constata el predominio de políticas sectoriales, con desembarco directo de los organismos centrales en cada lugar, a partir de una circulación vertical de la información, que implica un diseño compartimentado del Estado, en el que un Ministerio no sabe lo que hace otro Ministerio en el mismo territorio, o una Dirección no sabe lo que hace otra, en el mismo lugar sobre el mismo tema¹⁰”*.

Favorecer la transversalidad y la comunicación ha estado presente desde la propia concepción de la iniciativa. Por otra parte, ello también se traduce en un esfuerzo por favorecer el uso racional de recursos, evitar superposiciones y capitalizar eventuales complementariedades.

La construcción institucional que marcó el rumbo para las autoridades de la Comuna Canaria puso un gran acento sobre la dimensión estructural y la dimensión institucional. Esta segunda dimensión, fundamentalmente desde la perspectiva de la negociación con los diversos organismos, léase convenios operativos y de infraestructura para el funcionamiento.

Desde nuestro punto de vista en el 2008 (el Centro Cívico se inauguró en Julio de ese año), las dimensiones estructurales e institucionales tomaron una relevancia fundamental. Sin embargo existieron limitaciones en ese comienzo para diseñar o aportar a una construcción de metodología de articulación que trascendiera los convenios/marco de funcionamiento. Es más, desde la perspectiva de impulsar horizontalidad y espacios de circulación de información también existieron dificultades, las mismas que hicieron que recién a comienzos de 2009, se propiciara un primer encuentro multi-actoral. Eso tiene múltiples interpretaciones, desde nuestra perspectiva hay como mínimo dos grandes razones que fueron dando lugar a este inicio en fases:

- Las negociaciones con los organismos que se sumaron a la red del Centro Cívico

¹⁰ Oroño, Abel – “Innovaciones institucionales en Canelones: Los Centros Cívicos”. Agosto de 2009.

se fueron dando progresivamente, es decir, no llegaron todos juntos. Por tanto eso supuso diversos procesos de búsqueda de acuerdo y establecimiento de condiciones (bilaterales primero).

- La ventaja de contar con un liderazgo fuerte de una Unidad de Gestión de Centros Cívicos desde el gobierno departamental tuvo asociada una debilidad, en la medida que no tenía su correlato en los referentes locales (en ese momento Junta Local). Allí se planteó una dificultad que también involucra lo que Jordana distingue entre: “*descentralización política y descentralización administrativa*”¹¹. Si bien existía un interlocutor con capacidad de cubrir la segunda dimensión, faltaba el encuadre político.

Entonces, sin entrar a hacer una evaluación rigurosa de lo acontecido en ese primer año de funcionamiento, pensamos que se avanzó enormemente en las negociaciones con los organismos para incrementar los dispositivos del Centro Cívico, también se hizo un gran esfuerzo en materia de obra e infraestructura, pero quedó pendiente avanzar en uno de los grandes desafíos planteados por el modelo: “*La implementación de Centros Cívicos tiene la intención explícita de crear ámbitos para la coordinación y complementación de todas las actividades estatales en un determinado territorio, generando sinergias que potencien la efectividad de las políticas (cambiando la realidad), mejoren y multipliquen las prestaciones, acercando el ‘mostrador’ estatal a los vecinos y, simultáneamente, propiciando las actividades de las organizaciones de la sociedad civil al ofrecer espacios para sus actividades*”¹².

Podría señalarse que la primera fase de desarrollo de la experiencia Centro Cívico se concentró en la definida como perspectiva de “*la Nueva Gestión Pública*”, en la medida que se dispusieron en el territorio varios servicios de la administración central, o sea más cercanos a las demandas y problemáticas. Pero cabe destacar que las construcciones en materia de descentralización también dan cuenta de una perspectiva denominada: “*Nueva Gobernanza Democrática*”. En la misma adquieren otra significación la participación y la cercanía a la ciudadanía (ver distinción entre ambas perspectivas en Cabrero Mendoza).

¹¹ Jordana, Jacint – “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional”. Series Documentos de Trabajo I-22UE .Washington, D.C. 2001.

¹² Oroño, Abel – “Innovaciones institucionales en Canelones: Los Centros Cívicos”. Agosto de 2009.

La eficiencia y eficacia son también temas de preocupación centrales en la formulación del *modelo Centro Cívico*. Pero ambos aspectos se ven amenazados cuando en el territorio no se favorece el diálogo, la coordinación y cooperación entre los distintos actores y niveles de gobierno. Es cuando, en palabras de Peters, se produce “*la tentación de regresar al centro*”¹³.

En este punto interesa significar la centralidad que desde nuestro punto de vista tiene la coordinación en las políticas, también en el territorio. Al decir de Cabrero Mendoza: “*se torna en un asunto estratégico tan importante como la descentralización misma*”¹⁴.

El año 2009, sí fue consagrando avances para el primer Centro Cívico de Barros Blancos en materia de transversalización de información, construcción interinstitucional e identificación de aspectos metodológicos orientados a complementariedades entre los organismos para integralidad y optimizar recursos/capacidades. Del mismo modo que esbozábamos hoy algunas posibles causas de lo ocurrido en el primer año de funcionamiento, cabe identificar ahora aspectos que posibilitaron avanzar en una segunda fase para la construcción del *modelo*:

- El gobierno departamental definió cambios en sus autoridades locales, integrándose a la Junta de ese momento un actor que “sintonizó” desde el comienzo con la relevancia del Centro Cívico como espacio de coordinación interinstitucional. Este aspecto en sí mismo marca un cambio en lo que eran las funciones básicas de un Secretario de Junta Local, ya que además del trabajo administrativo y de gestión relacionado con la misma, se sumaba la necesidad de visualizar otro ámbito de gestión y coordinación en el Centro Cívico.
- La apertura definitiva a la construcción horizontal entre los dispositivos, el ensayo de metodologías de articulación, comunicación y la apertura de espacios de participación favorecieron una segunda fase de avance.

¹³Peters, B.G - “The search for coordination and coherence in public policy: return to the center?”. 2004.

¹⁴ Cabrero Mendoza, Enrique - ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social?: Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Noviembre 2008.

La construcción y consolidación posterior en Nicolich contó con más rasgos de lo que podríamos denominar “segunda fase” de Barros Blancos. Es decir ámbitos de participación intersectorial desde el inicio y espacios de involucramiento e incidencia de la comunidad.

A continuación se presenta un breve inventario de estrategias que desde nuestro punto de vista son insoslayables en el avance hacia un modelo de dispositivo que sea capaz de hacer confluír los tres niveles de gobierno y favorecer la participación. Los ejes estratégicos que interesa mencionar y desarrollar desde esa perspectiva son:

1. La coordinación interinstitucional y el papel rector. Creación de ámbitos institucionales de articulación con agenda y metodología asociada.
2. El tiempo y los incentivos para la gestión de la articulación.
3. La relevancia de la información y la comunicación estratégica a nivel local para la gestión y el involucramiento de los actores.
4. La definición de espacios efectivos de participación de la sociedad civil en temas de la agenda pública local.

1. La coordinación interinstitucional y el papel rector. Creación de ámbitos institucionales de articulación con agenda y metodología asociada.

Durante el año 2009, se desarrollaron avances en el Centro Cívico que trascendieron ampliamente los niveles de coordinación iniciales que, como indicábamos anteriormente, se centraron en resolver necesidades locativas y acuerdos/marco entre los organismos. En ese sentido a partir de mayo se generaron una serie de talleres interinstitucionales que permitieron, por primera vez en términos formales y en una dinámica horizontal, socializar la información básica entre los organismos que componían la red interinstitucional del dispositivo.

Las distintas instancias generadas favorecieron la circulación de información y sin ser un objetivo explícito en aquel momento, fueron propiciando las primeras aproximaciones para la construcción y consolidación de un espacio intersectorial que trascendiera la socialización informativa y se constituyera en una ventana de oportunidad para la coordinación estratégica interinstitucional.

En ese proceso, una vez más, el gobierno canario actuó progresivamente, sin acelerar tiempos ni avasallar dinámicas institucionales. De ese modo evitar riesgos en los vínculos con los distintos organismos que, como indicábamos anteriormente, habían sido preservados celosamente desde el comienzo de las negociaciones previas a la instalación.

Como afirmábamos líneas arriba, la convergencia geográfica de los servicios no implicó, ni automática ni naturalmente, la consolidación de un espacio integral de sintonía entre programas y proyectos de distinto orden. En realidad en esa fase inicial podríamos decir que, aún teniendo cercanía entre los servicios, existía prácticamente la misma fragmentación. Dicho de otro modo, el Centro Cívico desde su instalación habilitó un único espacio físico para el acceso de ciudadanos a múltiples servicios, pero de ningún modo rompió la lógica sectorial de las políticas.

El tema de la compartimentación y la sectorialidad debiera ser indudablemente objeto de un estudio específico. Sin perjuicio de ello nos interesa resaltar enfáticamente que se trata de una dimensión fundamental de los procesos interinstitucionales, justamente porque cada entidad responde a lógicas organizacionales diversas. Ello hace que compatibilizar tiempos, lógicas, estrategias de abordaje y vínculo con una problemática, por mencionar parcialmente algunos elementos, se torne en un enorme y complejo desafío de ingeniería interinstitucional. Como señala Cabrero Mendoza: *“Tanto en sentido vertical como horizontal, los programas y acciones gubernamentales se bifurcan, multiplican y superponen en lógicas diversas, en objetivos encontrados, racionalidades divergentes¹⁵”*.

Sobre finales del 2009 y comienzos del 2010, maduró en Barros Blancos una propuesta formal de creación de un espacio intersectorial de coordinación, que decididamente avanzara en el objetivo planteado al inicio, es decir, favorecer la integralidad en detrimento de la compartimentación.

¹⁵ Cabrero Mendoza, Enrique - ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social?: Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Noviembre 2008.

A continuación se reproduce parte de la fundamentación del documento propuesto en marzo de 2010, para la creación del Comité de Coordinación Interinstitucional.

“Desde su propio surgimiento en julio de 2008 el Centro Cívico Salvador Allende no ha dejado de incorporar innovaciones, tanto en lo concerniente a infraestructura y equipamiento, como en lo que respecta a nuevos servicios y organismos que se han ido sumando. Transcurridos varios meses y con los nuevos actores interviniendo, potenciando el marco interinstitucional de la propuesta, parece pertinente y necesario conformar un espacio periódico y sistemático de coordinación entre todos los dispositivos.

A la fecha se han realizado algunas instancias de reunión entre los actores del Centro Cívico en las que se ha coincidido en la necesidad de favorecer una instancia informativa común. Cabe señalar que, además de la importancia de compartir la información para mejorar articulaciones en materia de agenda, un espacio sistemático como el que se propone aparece como el más adecuado para brindar nuevos insumos y elementos para propiciar coordinaciones sustantivas.”

Como sostiene el Abel Oroño, responsable de la Unidad de Gestión de los Centros Cívicos: la experiencia de Barros Blancos ha redundado *“en un modelo de gestión, tanto por su amplitud y complejidad, como por su desarrollo temporal”*. Continuando las palabras de Oroño, *la construcción institucional en general y en particular la formalización de un ámbito de coordinación y diálogo multiactoral, aparece como una herramienta importante para “identificar y eventualmente capitalizar éxitos y errores, así como la compleja persuasión de los diferentes actores institucionales, políticos y civiles, y la concreta articulación en el territorio, la generación de nuevas capacidades, la identificación de las rigideces estructurales que dificultan la implementación y la sostenibilidad del emprendimiento.”*

“El objetivo central de contar con un Comité Interinstitucional del Centro Cívico apunta a facilitar la coordinación estratégica, técnica y operativa global. En ese sentido cabe distinguir dos niveles, el político-institucional y el de la gestión.”¹⁶

¹⁶Proyecto PNUD-AECID. Documento: Propuesta para la creación de un Comité de Coordinación Interinstitucional del Centro Cívico Dr. Salvador Allende. Marzo.

En la fundamentación de la propuesta aparece claramente el objetivo de favorecer la interinstitucionalidad e integralidad de las acciones que se impulsan desde el Centro Cívico, considerando la diversidad de programas y políticas, tanto de nivel sectorial como territorial: *“El CCICCSA¹⁷ se funda en la necesidad de romper el esquema de compartimentación de las políticas sectoriales que tradicionalmente se han desarrollado en el país...El efecto contrario que se espera es el de favorecer una perspectiva integral en las intervenciones”*.

En cuanto a la dinámica de funcionamiento propuesta se señalaba la relevancia y necesidad de:

- i. Reuniones periódicas sistemáticas con los referentes institucionales de cada dispositivo, para coordinar agendas y objetivos generales.
- ii. Reuniones periódicas temáticas en torno a ejes puntuales desarrolladas por referentes técnicos a nivel territorial.
- iii. Conformación de una agenda global de actividades en base a información concreta, abierta y transversal.
- iv. Consideración de una puesta en funcionamiento de un Sistema Integrado de Información para la Gestión del Centro Cívico.

El ámbito de coordinación propuesto se concibió como un espacio clave para articular el nivel territorial y el político-institucional de las políticas. *“Un Comité Interinstitucional del Centro Cívico impactaría centralmente en la tradicional distancia o divorcio que ha existido entre los niveles político institucionales y territoriales de las políticas y programas, rompiendo la excesiva sectorialidad y favoreciendo la transversalidad y formalización de acuerdos orientados a la implementación”*.

La aprobación del CCICCSA también contempló una estructura básica de funcionamiento que sumaba al espacio mensual entre los referentes de todos los organismos una secretaría técnica que aseguraría continuidad en el trabajo operativo y seguimiento y construcción de agenda:

¹⁷ Comité de Coordinación Interinstitucional del Centro Cívico Salvador Allende.

Los integrantes del Comité se reunirán mensualmente con el cometido de asegurar al más alto nivel de coordinación, sostenibilidad, eficacia y eficiencia en las acciones desarrolladas a escala local para la población de Barros Blancos.

Expuesta y desarrollada la fundamentación y estructura básica del Comité Interinstitucional que dio lugar (luego de reuniones interinstitucionales previas) a su puesta en marcha, nos interesa rescatar de sobre manera dos rasgos del proceso en marcha.

- La referencia institucional del gobierno local como actor de referencia “habilitante” e “impulsor”, pero no “rector” de la propuesta.
- El rápido avance de un espacio de reunión y socialización de información a una dinámica de coordinación, pero fundamentalmente de metodología territorial que favorezca la misma.

Entendemos, al igual que Cabrero Mendoza, que: *“la coordinación se erige, de cierto modo, en un corrector de imperfecciones que la jerarquía organizacional, en un proceso de distribución de tareas, no puede resolver en escenarios de mayor complejidad social... En este sentido, hablar de coordinación por decreto impulsada desde una lógica vertical y centralizadora es un contrasentido, ya que la función de coordinación pasa por lo que la organización no es capaz de programar de forma rígida¹⁸”.*

De ese modo la experiencia incipiente del Comité Interinstitucional del Centro Cívico (construida en el proceso en el caso de Barros Blancos y vigente desde el inicio en el caso de Nicolich), favorece una nueva modalidad articuladora que invierte la lógica tradicional de definición de acuerdos entre los organismos. Históricamente los acuerdos entre instituciones tienen su definición a nivel central, con convenios que son muy pertinentes en términos de declarar intencionalidades que redunden en coordinaciones, pero que difícilmente se materialicen o tengan su correlato con lo que efectivamente

¹⁸ Cabrero Mendoza, Enrique - ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social?: Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Noviembre 2008.

está ocurriendo a escala territorial. El formato del Comité del Centro Cívico invierte esa lógica tradicional, generando propuestas concretas desde el territorio para que a nivel central se “habiliten” o “viabilicen” los acuerdos intersectoriales.

2. *El tiempo y los incentivos para la gestión de la articulación.*

En este subcapítulo nos interesa colocar, como preocupación y eventual riesgo, un tema fundamental para la perspectiva de la coordinación. Lo que es importante significar en ese sentido es que, aún definido formal e institucionalmente un espacio intersectorial de articulación e incluso contando con equipos de apoyo e instrumentos metodológicos para la gestión, los “productos finales exitosos”, en términos de políticas públicas integrales y más eficientes, lejos se encuentran de estar asegurados.

El riesgo tiene que ver con que los dispositivos institucionales, salvo algunas excepciones como por ejemplo los SOCAT¹⁹ del MIDES, no tienen dispuesto tiempo específico de sus funcionarios o referentes técnicos destinado a la articulación. Eso lleva a que en buena medida se retroceda a la perspectiva de “las buenas intenciones”. O sea, todas las entidades visualizan el potencial de la articulación e incluso identifican incentivos o aspectos positivos de la misma, sin embargo la enorme contradicción se plantea en el momento de disponer tiempo (horas-hombre/mujer y horas- entidad), para que sus equipos se aboquen a participar en los ámbitos propicios para materializarla.

No se trata de un aspecto sencillo a resolver, justamente por las complejidades y lógicas institucionales tan diversas existentes. Pero difícilmente los modelos de gestión que propician la articulación en territorio prosperen sino se coloca a esa dimensión articuladora como “una más” de la tarea cotidiana. Un ejemplo interesante en ese sentido puede ser el de la Policía Comunitaria o el de los Maestros Comunitarios, en ambos casos los organismos (ANEP-CEIP y MI) entendieron necesario darle “rango” a la función de articulación y al trabajo en red con la comunidad. Eso hace que un maestro o un policía perciban reconocimiento, también en términos de remuneración, por su tarea en la comunidad. De lo contrario, el éxito de la articulación pasa a depender en gran medida de características personales o actos de voluntarismo.

¹⁹ Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial.

Un último elemento relevante a mencionar, además de los tiempos y las habilitaciones formales para la articulación, es la propia gestión de la misma. Es por ello que líneas arriba destacábamos el papel de una secretaría técnica que asuma funciones relevantes en materia de construcción de: agenda, formulación de propuestas, sistematización de información y relevamiento de información de calidad en relación a los diversos temas que se abordan. Cabe mencionar como dato informativo no menor, que en el caso de la Unidad de Gestión de Centros Cívicos se había generado un equipo de 4 personas en 2011, pero que por diversos motivos ha dejado de funcionar. A la fecha ese equipo no ha sido vuelto a conformar. Ello también resiente mucho la potencialidad del dispositivo y la gestión interinstitucional cotidiana.

3. La relevancia de la información y la comunicación estratégica a nivel local para la gestión y el involucramiento de los actores.

Las distintas herramientas de comunicación para reforzar el diálogo con la comunidad y favorecer la inclusión en las diversas propuestas y prestaciones, además de una apuesta decidida a los sistemas de información para mejorar la calidad de la gestión, constituyen ejes muy relevantes para todo modelo de gestión de políticas en el territorio. La información es un recurso estratégico y debe concebirse como soporte de la gestión cotidiana, en consonancia con el desarrollo de herramientas de monitoreo y seguimiento de las intervenciones.

Se identifica la necesidad de generar soportes de información de calidad asociada a la gestión del Centro Cívico. Este es un aspecto que aún se encuentra en el debe, pese ha algunos esfuerzos generados para georeferenciar servicios desde la Comuna Canaria (Unidad de Geomática). De ese modo monitorear las acciones para optimizar y corregir. Como ejemplo, desde el 2008 a la fecha, no existe conocimiento de a cuántos vecinos se atienden globalmente en los Centros Cívicos o cuáles son las principales prestaciones demandadas. Casa institución integrada al centro maneja un criterio distinto de registro y sistematización de la información.

Un Sistema de Información puede ser definido como un conjunto de elementos que interactúan entre sí, con el propósito de apoyar acciones o actividades de gestión, en instituciones de distintos tipo, organizaciones, proyectos, agencias gubernamentales, empresas o negocios. En lo que refiere a sistemas de información para el área social en

general y en particular en el área de las políticas públicas, luego de décadas de enormes atrasos el país ha avanzado mucho en los últimos años. No obstante lo cual siguen pendientes herramientas que integren la información para su análisis. Cuando referimos a un dato, una cifra o información para el análisis, debe interpretarse que es un análisis que no se queda en evaluación, no es ex post de lo actuado, sino que justamente apuesta a desarrollarse en el marco de una gestión y para aportar a optimizar la misma.

Los Sistemas de Información y las Tecnologías de Información, han transformado la forma en que operan las organizaciones actuales, las políticas, las sociales, las gubernamentales, todas se ven de alguna manera afectadas por estas herramientas. Su buena utilización puede favorecer mejoras en la gestión, automatizando procesos, profundizando la información relativa a la población con la que se trabaja y suministrando en definitiva una plataforma ordenada de información orientada a facilitar la toma de decisiones. Todos estos elementos no pueden estar ajenos al desarrollo de la propuesta innovadora que pretende consolidarse desde los Centros Cívicos.

Además de la importancia consignada en el eje de los sistemas de información desde el territorio, pensamos absolutamente clave incorporar estrategias de comunicación local. Nos referimos a la comunicación entre las redes institucionales y sociales, pero fundamentalmente la apertura de canales con la ciudadanía. Desde nuestro punto de vista la comunicación (no como mera difusión, sino diálogo) es un puente decisivo de cara al desafío de favorecer espacios genuinos de apropiación, participación, control e incidencia ciudadana. Aspecto que abordaremos en el siguiente punto.

4. La definición de espacios efectivos de participación de la sociedad civil en temas de la agenda pública local.

El vínculo con las redes locales y la sociedad civil organizada como actores absolutamente relevantes para efectivizar una participación real de los ciudadanos nos parece un aspecto central. Más aún a la luz de la “timidez” con la que el tema participación ciudadana aparece en la Ley de Descentralización. Por eso un *modelo* como el que propone el Centro Cívico Canario también puede ser “abanderado” en esta perspectiva. Como se planteaba en la descripción general del comienzo, en el Centro Cívico no sólo funcionan dispositivos estatales, sino que también se registran espacios y

experiencias concretas de participación de redes sociales en general: comisiones vecinales, temáticas, artesanos, organizaciones sociales, culturales, clubes, entre otras.

Es fundamental en este punto distinguir la mera inclusión del Estado de los ciudadanos en programas o prestaciones y los procesos donde las vecinas y vecinos realmente adquieren protagonismo y preponderancia: tomando decisiones, pidiendo cuentas, aportando propuestas y no solo demandando servicios.

VI. Apuntes finales para profundizar: pistas, desafíos y riesgos.

A continuación y antes de colocar una síntesis final, nos parece pertinente resumir en un cuadro aquellos aspectos que entendemos constituyen: oportunidades, desafíos y riesgos en la actual coyuntura.

<i>CENTROS CÍVICOS EN EL CONTEXTO DESCENTRALIZADOR</i>		
OPORTUNIDADES	DESAFÍOS	RIESGOS
Convergencia geográfica de múltiples servicios,	Promover la circulación transversal de información y comunicación. Consolidando sistemas de información de calidad asociada a la gestión y al monitoreo de las prestaciones.	Salvo excepciones, los dispositivos en territorio no jerarquizan los tiempos de articulación. Es necesario traducir eso en incentivos concretos, por ejemplo; remuneraciones. La participación en espacios de coordinación no puede ser rehén de personas o voluntarismos.
Cercanía de los dispositivos con los vecinos.	Sostener espacios sistemáticos de articulación.	Más allá de la experiencia concreta en Barros Blancos y Nicolich, no ha funcionado de modo sostenido una unidad territorial abocada a la gestión de la articulación sectorial.
Coyuntura descentralizadora que jerarquiza lo local. La posibilidad de marcar agenda de “abajo hacia arriba” o desde la “periferia hacia el centro”.	Promover y profundizar de metodologías o instrumentos concretos que materialicen la articulación en políticas públicas integrales. Construir protocolos que	El nuevo encuadre institucional a la fecha tiene alcaldes que aún tienen capacidades restringidas de gestión. La experiencia hasta el momento ha sido casi discrecional sobre el rol de los

CENTROS CÍVICOS EN EL CONTEXTO DESCENTRALIZADOR		
OPORTUNIDADES	DESAFÍOS	RIESGOS
	aseguren la gestión y coordinación intersectorial.	alcaldes en el <i>modelo</i> Centro Cívico y ha estado muy ligado a “improntas personalistas”.

En términos de síntesis final nos interesa rescatar algunos aspectos que, de acuerdo con nuestro énfasis central, presentan al Centro Cívico Canario como un modelo a explorar en la nueva coyuntura descentralizadora.

El proceso de descentralización, nos guste o no en términos de contenidos y formulación, es una realidad. Ya tenemos la legislación vigente y a los alcaldes y concejales electos desde mayo del 2010. Por tanto es momento de avanzar en capitalizar lo existente desde una óptica que efectivamente favorezca el acercamiento y la articulación de la gestión pública con los ciudadanos. En la medida de las posibilidades, favoreciendo la apropiación y participación efectiva de los mismos.

Canelones comenzó a desarrollar un dispositivo denominado *Centro Cívico* que, en sintonía con el proceso descentralizador, permite acercar la gestión al territorio y generar un espacio de convergencia multinivel. En esa perspectiva también ha avanzado gradualmente en la consolidación de espacios de transversalización de información y articulación entre los actores que componen la red del Centro Cívico

Los Centros Cívicos Canarios son desde nuestra perspectiva ámbitos propicios, desde el nivel territorial, para apuntalar la efectiva integración de los tres niveles de gobierno y abrir nuevos canales de participación e incidencia de la comunidad. Para ello es necesario monitorear sus impactos y profundizar el *modelo* en términos de espacio de coordinación estratégica de la presencia pública multi-institucional, sin avasallar lógicas institucionales y favoreciendo la horizontalidad.

En una perspectiva histórica, cabe destacar que la experiencia concreta de los Centros Cívicos de Barros Blancos y Nicolich han materializado avances sustantivos y estratégicos en un lapso relativamente corto:

- Creación de un espacio de convergencia multinivel, con lo que ello supone en términos de infraestructura y acuerdos con diversos organismos y programas.
- Esquema transversal de circulación de información entre los organismos que componen el Centro Cívico.
- Espacio capaz de albergar, además de múltiples organismos y programas que prestan servicios públicos cotidianamente, ámbitos de intercambio y participación ciudadana; redes sociales, proyectos culturales, entre otras propuestas.
- Definición de un esquema de coordinación estratégica intersectorial para romper fragmentaciones e identificar *puentes* hacia la integralidad.
- Creación y consolidación de instrumentos metodológicos como las matrices de articulación, que permiten definir objetivos intersectoriales con productos, plazos y responsabilidades concretas.

La integralidad y la coordinación estratégica en una perspectiva de mediano y largo plazo deben ser rasgos centrales de la lucha para “romper” la sectorialidad y las inercias institucionales. En definitiva como señalan Molina y Licha (2005), favorecer “*la disminución de redundancias en procesos y tareas... (para) construir sinergias significativas en el quehacer de cada una de las agencias involucradas en un subsector de políticas determinado*”²⁰.

Se trata de un modelo que ha tenido impulsos y frenos, pero que potencialmente muestra condiciones de adaptabilidad a la nueva matriz descentralizadora. Ojalá esa “*perspectiva global de toda la actividad estatal en un determinado territorio*”²¹, redunde en mayor integralidad, eficacia y eficiencia en las prestaciones, abriendo efectivos canales de participación e incidencia ciudadana.

²⁰ Molina, C.G. y Licha, I. - “Coordinación de la política social: criterios para avanzar”, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile. 2005.

²¹ Oroño, Abel - “Innovaciones institucionales en Canelones: Los Centros Cívicos”. Agosto de 2009.

VI. Principales referencias bibliográficas y documentales.

Autor	Título
Secretaría Técnica del Centro Cívico Salvador Allende.	Actas de 2da y 4ta Reunión del Comité de Coordinación Inter-Institucional del Centro Cívico (CCICC) Dr. Salvador Allende. (Abril y Junio 2010).
Agranoff, R. y McGuire, M	“American Federalism and the Search for Models of Management”, en <i>Public Administration Review</i> , v. 61, n. 6. (2001).
Cabrero Mendoza, Enrique	¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social?: Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, (Noviembre 2008).
Falleti, Tulia G.	A sequential theory of decentralization and its effects on the intergovernmental balance of power: latin american cases in comparative perspective Working Paper # 314 - July 2004.
Gil de Vargas, Braulio y Oroño, Abel.	“La experiencia municipal en sus primeros pasos: los casos de Lavalleja, Maldonado y Salto. 2012.
Jordana, Jacint	“Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional”. Series Documentos de Trabajo I-22UE . Washington, D.C. (2001).
Kliksberg, B	“Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos”, en <i>Gestión y Política Pública</i> , v. VII, n. 2. 1998.
Molina, C.G. y Licha, I. -	“Coordinación de la política social: criterios para avanzar”, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile. 2005.
Oroño, Abel	“Innovaciones institucionales en Canelones: Los Centros Cívicos”. (Agosto de 2009).
Oroño, Abel	“Talleres de Formación para actores locales”. PNUD ART- AECID – Congreso Intendentes. Marzo 2012.
Oroño, Abel	“Los Municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación”. FESUR – (Abril 2010).

Autor	Título
Peters, B.G	"The search for coordination and coherence in public policy: return to the center?". (2004).
Proyecto PNUD-AECID	Documento: Propuesta para la creación de un Comité de Coordinación Interinstitucional del Centro Cívico Dr. Salvador Allende. Marzo 2010.
Putnam, R.	<i>Making democracy work: Civic traditions in modern Italy.</i> Princeton: Princeton University Press, 1993.
Uruguay Integra	"Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización." . OPP – Área de Políticas Territoriales 2011.
Uruguay Integra	"Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay". OPP – Área de Políticas Territoriales – 2012.
Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1996.	
Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, 2009-2010.	

VII. Anexo informativo, pautas y herramientas metodológicas.

Para el presente trabajo, además del relevamiento bibliográfico y documental se desarrollaron 11 entrevistas a informantes calificados en base a la siguiente pauta orientadora:

Nombre: Institución: Cargo: Relación con el Centro Cívico desde:
1. Más allá de los objetivos específicos de su proyecto o servicio, ¿qué implica estar insertos en un Centro Cívico?
2. A continuación mencione a continuación tres oportunidades y tres dificultades que identifica.
3. ¿Qué medidas entiende son pertinentes para adoptar en el corto y mediano plazo para mejorar la capacidad y proyección del Centro Cívico?
4. ¿Cómo percibe la inserción del Gobierno Local en el Centro Cívico y cuál cree que podría o debería ser su rol?
5. ¿Cuál es la importancia que usted le asigna al Centro Cívico, sus programas y servicios, en relación su comunidad de referencia? Desarrolle brevemente lo que entiende que son sus principales impactos en los vecinos y vecinas.

Informantes calificados entrevistados:

Nombre	Rol e institución
Ashfield, Sergio	Director General de Gobiernos Locales – Comuna Canaria.
Braida, Julio	Referente ASSE en Barros Blancos.
Carrancio Mariela	Referente operativa – Desarrollo y Cohesión Social de Comuna Canaria en Barros Blancos.
Da Roza, Napoleón	Alcalde de Barros Blancos
Firpo, Angela	Referente territorial OPP en Barros Blancos
García de León, Alicia	Referente Dirección Cultura en Barros Blancos y Nicolich
Moreno, Ruben	Alcalde de Nicolich
Oroño, Abel	Referente del Congreso de Intendentes y Comuna Canaria.
Palavecino, María José	Coordinadora CECAP Barros Blancos
Ponzo, Jaqueline	Referente ASSE UDA en Barros Blancos
Scaron, Alejandra	Referente operativa – Desarrollo y Cohesión Social de Comuna Canaria en Nicolich.